

「県下水道事業に係る財務事務の執行及び管理の状況について」 **概要版**

第 1 外部監査の概要

1 選定した特定の事件

県下水道事業に係る財務事務の執行及び管理の状況について

監査対象部課は以下のとおりである。

環境生活部 循環型社会推進課

農林水産部 農村整備課、水産業基盤整備課

土木部 下水道課

一般社団法人宮城県下水道公社（以下、「下水道公社」という。）

2 特定の事件を選定した理由

下水道をはじめとする生活排水処理施設は健康で快適な生活環境を確保し、併せて公共用水域の水質保全を図るための根幹的な施設である。宮城県（以下、「県」という。）における汚水処理人口普及率は 88.9%（平成 25 年度末）に達し、全国平均（同 88.9%）と同水準の整備状況になっている。また、平成 23 年 3 月 11 日の東日本大震災の大津波により壊滅的な被害を受けた下水道施設は、復旧への懸命な取り組みにより、県が管理する流域下水道は一定の復旧を遂げた。

一方、将来人口減少や下水道施設の老朽化への対策等、県下水道事業をとりまく経営環境が厳しくなるものと推測され、切迫した県財政状況を考慮すると、県下水道事業の経営改善は喫緊の課題と考えられる。

よって、県下水道事業に係る財務事務の執行や管理の状況について、包括外部監査人の立場から検討を加えることは、今後の行政運営にとって有意義と認識し、本年度の包括外部監査の特定の事件として選定した。

第2 監査対象の概要

1 県下水道事業の概要

(1) 監査対象部課と事業の関係

下水道事業を含む生活排水処理事業には以下のような種類がある。

	事業名等	所管省庁名	県担当課名	事業主体者	根拠法令	県内での実施例
集合 処理	公共下水道事業	国土交通省	下水道課	市町村	下水道法	仙台市他28市町で実施
	特定環境保全公共下水道事業	国土交通省	下水道課	市町村	下水道法	蔵王町他13市町村で実施
	簡易な公共下水道	国土交通省	下水道課	市町村	下水道法	実施例なし
	流域下水道事業	国土交通省	下水道課	都道府県	下水道法	仙塩流域他6流域下水道を実施
	農業集落排水事業	農林水産省	農村整備課	市町村 土地改良区等	浄化槽法	大崎市他18市町で実施
	簡易排水整備事業	農林水産省	農村整備課	市町村 農業協同組合等	浄化槽法	加美町で実施
	漁業集落排水事業	農林水産省	水産業基盤 整備課	市町村	浄化槽法	石巻市他5市町で実施
	林業集落排水事業	農林水産省		市町村 森林組合等	浄化槽法	実施例なし
	小規模集合排水処理施設整備 事業	環境省 農林水産省		市町村	浄化槽法	
コミュニティプラント	環境省	循環型社会 推進課	市町村	廃掃法	美里町他3市で実施	
個別 処理	浄化槽設置整備事業	環境省	循環型社会 推進課	市町村 (設置者は個人等)	浄化槽法	
	浄化槽市町村整備推進事業	環境省	循環型社会 推進課	市町村	浄化槽法	
	個別排水処理施設整備事業	環境省	循環型社会 推進課	市町村	浄化槽法	

出所：県ホームページ

今回の包括外部監査では、生活排水処理事業のうち、主要な事務事業である以下の事業を対象範囲とし、これらを「県下水道事業」の用語を使用した。

監査対象部課		今回の包括外部監査の対象範囲
土木部	下水道課	流域下水道事業 生活排水処理基本構想（総括課） 市町村公共下水道事業の指導・監督 下水道公社への指導・監督
農林水 産部	農村整備課	農業集落排水事業に係る交付金事業
	水産業基盤整備課	漁業集落排水事業に係る交付金事業
環境生 活部	循環型社会推進課	浄化槽設置整備事業に係る補助事業
(下水道公社)		出納その他の事務の執行（地方自治法第252条の37 第4項）

第3 外部監査の結果及び意見

I 個別検出事項

今回の監査の過程で発見された個別検出事項については、

- 監査の結果（地方自治法第252条の37第5項）を「指摘」
- 監査の結果に添えて提出する意見（地方自治法第252条の38第2項）を「意見」と記載している。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
1 投資計画			
(1) 基本構想に係る目標設定の不備	指摘	施設整備の効率性の視点での目標設定が行われていない。基本構想が最少の経費で最大の効果を挙げる内容といえるか疑問である。	「持続的な污水处理システム構築に向けた都道府県構想策定マニュアル」に示されている污水处理施設の整備・運営管理に対するベンチマーク(指標)を参考に目標指標を設定する。
(2) 組織運営・規模適正化の検討不足	意見	宮城県下水汚泥処理基本構想が組織運営の合理化と規模の適正化を十分に反映したものといえるか疑問である。	汚泥集約化や施設の検討に際して、仙台ブロックを含めた「広域的な観点」から検討を行う。
(3) 事業可能性評価の検討不足	指摘	余剰ガスの経済的評価を考慮すると、県が事業可能性評価を十分に検討していたとは認められない。	消化ガスの効率的運用の観点から、事業可能性評価を実施する。
(4) 社会資本総合整備計画に係る目標設定の不備	指摘	県では社会資本総合整備計画を県ホームページにて公表しているが、事前評価の結果の公表が行われていない。また、社会資本総合整備計画の目標や成果目標（定量的指標）に不整合が認められ、実効的な事業評価が行われているといえるか疑問である。	整備計画の実質的な事業評価が可能となるよう、整備計画の事業内容に応じた目標や成果目標（定量的指標）を設定する。
(5) 事業効果が不十分な長寿命化計画	意見	対象施設全体でライフサイクルコストの縮減額がゼロの場合まで交付対象事業になるなら、制度目的と事業効果に不整合が生じている。	下水道長寿命化計画の策定に当たって、点検・調査結果や診断（健全度評価）結果を踏まえ、計画策定する場合と単純更新する場合のライフサイクルコストの比較検討を行う。
(6) 費用対効果の過大算定	意見	費用対効果の算定は投資計画の採択可否に影響する事項なのであるから、県が事業主体ではないとはいえ、市町村への適切な関与が行われていたといえるか疑問である。	下水道事業の採算性は対象区域の人口密度に大きく影響されることから、処理区域内人口密度の低い事業の費用対効果分析は慎重に点検する。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
(7) 計画処理人口の過大推計	指摘	計画処理人口の推計は投資計画の採択可否に影響する事項なのであるから、県が事業主体ではないとはいえ、市町村への適切な関与が行われていたといえるか疑問である。	過去の人口動態が減少傾向にある場合、機械的に現在人口を適用せず、各集落の特徴と人口動態を踏まえて推計した将来人口を基礎とした投資計画であるかに留意する。
(8) 事業計画への不十分な関与	意見	県の関与が十分だったといえるか疑問な終末処理場に係る事業計画が検出された。	下水処理場の新增設や設備更新に関する市町村との協議に際して、過大な先行投資を回避する観点からの事業計画原案の確認と助言を十分に行う。
2 財政計画			
(1) 建設費負担金の受入不足	指摘	明確な負担金増額方針を有しないまま、下水道法事業計画上の財源計画と実際の関連市町村負担額に多額の乖離が生じているのは不適切である。	建設費負担金（元利償還費）の適正化を図るための基本方針を明確にする。
(2) 維持管理費負担金の過小算定	指摘	以下の問題は、維持管理費負担金の過小算定が行われている点でも不適切である。 ✓ 3 (1) 人件費の特別会計負担区分の誤り ✓ 3 (6) 合理的理由を欠いた使用料減免	負担金算定上の影響がある点に留意し、維持管理費の範囲の網羅性を確認する仕組みを構築する。
(3) 一般会計繰入金の積算基準の不備	指摘	明確な積算ルールを有しないまま多額の基準外繰入が行われているのは不適切である。	基準外繰入を行う場合の合理的根拠を明確にする。
(4) 長期的収支計画の策定上の不備	指摘	県が策定している収支計画は業務活動に限られており、投資活動及び財務活動に係る収支見通しが考慮されていない。	事業の持続可能性が確保されているかどうか確認できるよう、投資活動、財務活動を含めた長期的収支計画を策定する。長期的収支計画において想定する一般会計繰入金（特に基準外繰入）については、県財政所管課と協議を行い、財源確保の根拠を明確にする。
(5) 地方公営企業法非適用に伴う不利益	指摘	流域下水道事業を法適用しないことについて、県が費用対効果を適切に検証していたとは認められない。	流域下水道事業の法適用に早期対応する。
(6) 将来負担額と公債費財源見込の不整合	意見	将来負担額と公債費財源見込に不整合が生じていると考えられ、財政計画の持続可能性が確保されているといえるか疑問である。	長期的収支計画の策定により当該問題を解消する。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
3 会計・財産			
(1) 人件費の特別会計負担区分の誤り	指摘	<p>■下水道事務所に係る人件費の負担区分誤り 下水道事務所職員の人件費を一般会計で経理するのは、流域下水道事業特別会計の設置目的に照らして不適切である。</p> <p>■下水道課に係る人件費の負担区分根拠の不備 下水道課の業務の約6割が下水道行政事務である、という人件費の経理区分が職員の業務従事状況を適切に反映したものといえるか確認できない。</p> <p>■退職手当 給与の後払いの性格を有する退職手当を流域下水道事業特別会計が全く負担しないのは不合理である。</p>	<p>下水道事務所の人件費は全額流域下水道事業特別会計にて経理する。</p> <p>下水道課の人件費は、一般会計と特別会計への負担割合の根拠を明確にし、実際の業務割合に応じた人件費を経理する。</p> <p>一般会計と流域下水道事業特別会計の間で退職手当に係る精算ルールを定め、流域下水道事業特別会計において相応の退職給付費を経理する。</p>
(2) 負担金収入と年度所属の不整合	指摘	<p>■歳入歳出差額の乖離 特別会計の設置の趣旨を鑑みれば、納期の一定している収入である維持管理費負担金とその負担金の基礎である歳出に3ヶ月もの不整合が容認されるか疑問である。</p> <p>■負担金算定単価の適用誤り 平成26年1月～3月の排水量に係る負担金が過大算定されている。</p>	歳入歳出の会計年度所属区分に多額の乖離が生じないように、維持管理費負担金に係る負担金算定の定めを見直す。
(3) 歳入歳出決算と維持管理費収支管理の不整合	指摘	歳入歳出差額と維持管理費収支累計の差異の内容を確認できない。	歳入歳出決算と関連付けて、維持管理費の収支管理を行う。
(4) 消費税の申告計算誤り	指摘	消費税申告計算上、維持管理費負担金返還金を「返還等対価に係る税額」として控除税額に反映されていない。このため、当該支出に係る控除税額が過小算定されており、結果として消費税額が過大申告となっている。	更正の請求を適時に行い、過大納税額の還付を受ける。
(5) 仕入控除税額の計算方法の選択誤り	指摘	県が一括比例配分方式を選択する合理的理由が明らかでなく、仕入控除税額の計算方法の不利益な選択による損害が生じていたと考えられる。	適正な税務申告を確保する観点より、税務専門家の関与を検討する。
(6) 合理的理由を欠いた使用料減免	指摘	地方公営企業の事業に供されていることだけを理由に使用料を全額減免ないし無償使用とする合理的根拠は希薄である。	使用料減免ないし無償使用とする合理的根拠がなければ、適正な使用料を徴収する。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
4 地方公会計			
(1) 財務諸表の記載不備	指摘	平成 24 年度の財務書類 4 表のうち、流域下水道事業特別会計に係る財務数値を閲覧したところ、以下の記載不備が検出された。 ✓ 被災施設の除却処理もれ ✓ 土地の処理誤り	固定資産台帳が未整備のため、個々の除却資産を特定できない場合であっても、重要な資産除却が想定されるため、補正計算のうえ除却処理を行う。土地については、現有の土地台帳の台帳価格を基礎として、他の有形固定資産と区分処理する。
(2) 公会計情報の利活用不足	意見	県における財務書類の活用度は総じて低いものと思料される。	財務書類は財政所管課での作成・公表で留まるのではなく、各事業所管課における施策見直しのツールとして活用する。
5 契約			
(1) 競争者間の取引に対する不適切な容認	指摘	競争関係にある事業者間で業務の履行に必要な物件や役務の供給を受けるという競争者間の取引について、県が何ら制限を設けず、競争者間の取引を容認しているのは不適切である。	競争者間の取引の制限に関するルールを明確にする。
(2) 合理的理由を欠いた指名競争入札	指摘	一般競争入札に付することが不利と認められる事実や理由が不明確であり、指名競争入札とする合理的根拠が希薄である契約が検出された。	指名競争入札とする場合の理由の点検を適切に実施する。現行の庁内ルールでは100万円超の建設関連業務は無条件に指名競争入札が可能にも読めることから、地方自治法との齟齬が生じないように、現行の庁内ルールを見直す。
(3) 合理的理由を欠いた随意契約	指摘	下水道公社との随意契約とする合理的根拠が希薄である契約が検出された。	特命随意契約とする合理的理由がなければ、競争性を確保した契約方法に見直す。
(4) 過剰な業務仕様	意見	平成 25 年度における流域下水道指定管理者監督・評価業務（契約額 43,050 千円）の業務仕様が過剰だった可能性が懸念される。	最小の経費で最大の効果を挙げるよう、業務仕様の適正化を適時に実施する。
(5) 不十分な監督・検査	指摘	契約方法の適切性の確認を省略する根拠が明らかでなく、県が監督・検査を適切に実施していたとは認められない契約が検出された。	契約の適正な履行を確保するため、請負者が行う契約方法の適切性確認も実施する。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
6 市町村に対する関与			
(1) 経営計画策定の助言不足	意見	経営計画の策定や情報提供の実施が不十分な県内市町村が多く、県が市町村に対して適切な助言を実施していたといえるか疑問である。	県は、公営企業の計画的経営の推進に関する助言を通して、管内市町村における下水道事業の持続可能性に関する現状評価を実施する。
(2) 不明水対策の助言不足	意見	<p>■関連市町村における不明水 東日本大震災が発生する以前より、総排水量の1割を超える不明水が継続発生している状況を考慮すると、不明水対策について県が市町村に十分な助言を行っていたといえるか疑問である。</p> <p>■流域下水道における不明水 流域下水道における大量の不明水に対応する負担金に対して関連市町村の十分な理解を得られない可能性が懸念される。</p>	関連市町村と協働して不明水の原因調査と対策を講じる。
(3) 不十分な補助金等の検査	意見	補助事業者における契約のうち、土地連への随意契約とする理由に疑問のある事案が検出された。	補助事業者等に対して、契約方法の適正化に関する助言を適時に行う。
7 下水道公社			
(1) 出資団体ガバナンス上の不整合	意見	県は下水道公社の支配法人ではない、との見解であるが、県は下水道公社の支配法人であったと捉えるのが合理的であり、出資団体ガバナンス上の不整合が懸念される。	県出資団体管理のルール上、公社等外郭団体の指定と支配法人の識別の取扱いを明確にする。
(2) 合理性を欠いた経済的利益の移転	意見	下水道公社が策定する公益目的支出計画に県が補助事業と同等の公益性という視点で適切に関与していたといえるか疑問である。	県の出資団体が非出資団体に移行するに際して、合理性を欠いた経済的利益の移転がないよう、当該出資団体の所管課以外による点検を実施する。

II 持続可能性の確保と県民への説明責任

1 現状評価

人口減少等の経営環境の変化に伴い、県下水道事業の展開は「普及・拡大」から「経営」への転換が求められている。

下水道は、これまで汚水処理の普及など量的拡大を中心に施設整備を進めてきたが、施設が継続的に機能することで日常生活や社会活動を支える社会基盤であることを踏まえ、将来にわたって機能を維持・向上させていくことが不可欠である。

このため、従来の整備普及を中心とした事業展開から、施設の一貫した適正な管理（新規整備、維持管理、延命化、改築更新）とそれを担保するための経営基盤の強化（**管理・経営の重視**）へと転換していく必要がある。

出所：新しい時代における下水道のあり方について（平成19年6月 社会資本整備審議会 都市計画・歴史的風土分科会 都市計画部会 下水道小委員会）

しかし、県下水道事業を経営の視点で現状評価すると、事業の持続可能性が確保されているか疑問であり、県民への説明責任を果たしているとは認められない。

	経営の視点による現状評価	関連する個別検出事項
事業計画	事業評価が適切に行われているか疑問であり、将来の未稼働施設等が増加しないか懸念される。	✓ 基本構想に係る目標設定の不備 ✓ 社会資本総合整備計画に係る目標設定の不備
経営基盤	一般会計からの基準外繰入や一般会計への経費付け替えにより収支尻合わせを行っているに過ぎず、経営管理の意識自体が希薄である。	✓ 一般会計繰入金積算基準の不備 ✓ 人件費の特別会計負担区分の誤り
	事業の持続可能性の検証が行われておらず、県民への説明責任を果たしているとは認められない。	✓ 長期的収支計画の策定上の不備 ✓ 経営計画策定の助言不足

個別の内容については、「I 個別検出事項」を参照されたいが、この現状評価を踏まえ、県が取り組むべき課題を包括外部監査人の視点で整理すると以下のとおりである。

- ✓ 事業評価の厳正な運用
- ✓ 経営能力を発揮するための人的体制の整備
- ✓ 経営形態のあり方の検討

2 県が取り組むべき課題

(1)事業評価の厳正な運用(意見)

「持続的な污水处理システム構築に向けた都道府県構想策定マニュアル」(平成26年1月 国土交通省 農林水産省 環境省)が公表されたことを踏まえ、県では平成27年度に現行の生活排水処理基本構想の見直しを予定している。県は、生活排水対策に係る広域にわたる施策の実施及び市町村が行う生活排水に係る施策の総合調整に努め、市町村が策定した整備計画(アクションプランを含む)を集約・整理した上で、目標年次毎に基本構想を実現していくための污水处理の効率的な運営管理を踏まえた整備内容を示した整備計画としてとりまとめることとされている。

県が当該整備計画をとりまとめるに際して、以下の3つの視点を踏まえ、特に集合処理の新增設に係る事業評価の厳正な運用が必要と考える。

■人口減少下の施設整備水準のあり方

宮城県推計人口の推移(各年10月1日現在)によると、平成15年(2,371,683人)をピークに県内人口は減少推移している。県内の将来推計人口を前提にすると、污水处理施設整備水準(污水处理区域人口)は2031年に生活排水処理基本構想の整備目標水準(2020年度目標2,137,873人)を、2035年には現在の整備水準(2013年度末2,064,950人)を下回ることが推測できる。以下の要素を考慮すれば、今後の集合処理の新增設が新たな未稼働等施設の増加要因にならないか懸念される。

- ✓ 集合処理施設の事業供用期間は長期(終末処理場:土木建築物は50~70年、機械電気設備は15~35年。管渠:50~120年)に渡るものであること。
- ✓ 污水处理未整備区域ほど、今後の人口減少の進展が速い傾向にあること。

■施設規模の適正水準

県を含めて、中期経営計画を策定せず、経営の計画性・透明性が確保されていない事業主体が多いのが現状である。この背景には、将来の収支見通しを明らかにすることで、効率性を欠いた施設整備に伴う経営面の様々な矛盾(例:一般会計による過度な財政負担)が露呈することを回避する意図がないか懸念される。

■水質保全効果

社会資本総合整備計画「宮城県における下水道の整備推進」において、公共用水域の水質保全を目標に掲げながら、これに係る計画の成果目標(定量的指標)が設定されていない問題点を、個別検出事項「1(4)社会資本総合整備計画に係る目標設定の不備」にて指摘したところである。県内の污水处理人口普及率が9割近くにある現状において、污水处理施設整備に伴う水質保全効果の達成すべき目標を明確にする必要があると考える。

(2)経営能力を発揮するための人的体制の整備(意見)

公営企業には、企業一般に通ずる経営原則としての合理性と能率性を発揮するための人的体制の整備が期待されている。

一方、下水道課・下水道事務所職員の下水道業務経験年数(平成26年7月現在の平均)は3.9

年であり、現在の人的体制に以下のような問題を有していないか懸念される。

- ✓ 事務職はほぼ3年以内に異動しており、組織運営が短期的な視点に終始し、中長期的な視点での取り組み意識が希薄になるリスク
- ✓ 技術職の年齢構成が高齢層に偏っており、定年による大量退職により下水道技術の維持が困難になるリスク

経営環境への変化に対応するためには、以下のような視点で人的体制の見直しが必要との理解のもと、経営能力を発揮するための人的体制を整備できなければ、県として責任のある事業経営の継続は困難であると考えます。

	従来	現在・今後
経営環境	使用水量の増加 施設の新設・拡張 事業増加に対応した職員配置	使用水量の減少 施設の老朽化・更新投資の増加 技術職員の減少
経営上の課題	普及率の向上	最適システムの選択と建設運営の効率化 組織運営の合理化・規模の適正化
求められる経営能力	新設・拡張事業の計画的な執行	採算確保の厳しい条件下での効率的な事業経営
人的体制	他の公共事業（インフラ整備）と大きな違いはなく、知事部局内の人事交流で対応可能。	事業特性を理解し、他の事業者と連携しながら事業目的を達成する体制 (=経営のプロ化の必要性)

(3) 経営形態のあり方の検討(意見)

地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない（地方自治法第2条第15項）。下水道事業においても、上水道事業を含む他事業との連携や広域的な連携の検討が指摘されている。

しかし、今回の包括外部監査の検出事項に係る財政的ギャップの水準を考慮すると、現行の経営形態を前提とした事業主体間の「ソフトな連携」程度で問題解消できるか疑問である。下水道事業と親和性の高い上水道事業において、現行の「宮城県広域的水道整備計画」では県企業局も参加する企業団方式により全県水道を一本化する構想となっている。県は以下の点も考慮しながら、県下水道事業の経営形態のあり方の検討が必要と考える。

- ✓ 県及び市町村において、経営指標の改善目標等を含む経営計画を策定する。現在の経営形態で持続可能な事業運営が可能かの現状評価について、県が適切に関与する。
- ✓ 県内最大規模の事業者であり、事業地域の地理的關係から流域下水道事業との相乗効果が期待できる仙台市との連携は、汚水処理原価の低減を図るためには不可欠である。
- ✓ 仮に利用者の負担増加で収支改善を図る場合であっても、汚水処理原価の改善余地の大きい事業統合も視野に入れた他事業ないし広域的な連携の検討がなければ、利用者の理解は得られない。